



## Il contenuto dei diritti e degli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale nel regolamento qualifiche

**Giuseppina Pizzolante\***

SOMMARIO: 1. Alcune considerazioni preliminari. Il riflesso dello *status* di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria sul contenuto dei diritti e degli obblighi dei beneficiari. – 2. Dall’armonizzazione minima all’“ulteriore armonizzazione”. – 3. Questioni generali connesse con i diritti dei rifugiati e delle persone con protezione sussidiaria. In particolare, il mantenimento dell’unità del nucleo familiare. – 4. I diritti e gli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale connessi al soggiorno. – 5. Sui diritti dei beneficiari in materia di integrazione. – 6. L’impatto dell’ulteriore armonizzazione sul contenuto della protezione internazionale. – 7. La realizzazione del principio della parità di trattamento nel contenuto della protezione al fine di impedire i movimenti secondari.

**1. Alcune considerazioni preliminari. Il riflesso dello status di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria sul contenuto dei diritti e degli obblighi dei beneficiari**

Come è noto, lo sviluppo del sistema europeo comune di asilo (CEAS) si è realizzato in varie fasi. Le conclusioni del Consiglio

---

\* Professoressa associata di Diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Questo lavoro rappresenta la seconda delle due parti dedicate al regolamento 2024/1347 in questo fascicolo speciale. Per la prima parte v. S. AMADEO, *Il regolamento 2024/1347 e la nuova disciplina delle qualifiche di protezione internazionale*.

europeo di Tampere del 1999 hanno avviato la prima fase<sup>1</sup>, al termine della quale sono stati adottati molteplici strumenti legislativi volti a stabilire standard minimi, fra l'altro, in termini di qualifiche<sup>2</sup>. Nel corso della prima fase, la Commissione europea ha sostenuto che i diversi livelli di protezione internazionale tra gli Stati membri determinavano una migrazione secondaria indesiderata e che era necessario stabilire standard minimi relativi all'attribuzione, alle persone richiedenti protezione internazionale, della qualifica di rifugiato o di beneficiario di protezione sussidiaria, nonché standard minimi relativi al contenuto di tali status<sup>3</sup>.

Durante la seconda fase di sviluppo del CEAS, le politiche dell'Unione in materia di migrazione e asilo sono state orientate verso uno *status* uniforme di protezione internazionale all'interno dell'UE al fine di superare gli elementi di criticità delle “norme minime”<sup>4</sup>. Inizialmente prevista entro il 2010 dal programma dell'Aja<sup>5</sup>, e rinviata alla fine del 2012 dal programma di Stoccolma<sup>6</sup>, la seconda fase di armonizzazione ha disposto l'adozione di nuovi strumenti legislativi, tra cui la direttiva qualifiche del 2011<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere, 15-16 ottobre 1999, reperibile *online*. Per una completa ricostruzione delle diverse fasi si rinvia, per tutti, a S. AMADEO, F. SPITALERI, *Il diritto dell'immigrazione e dell'asilo dell'Unione europea*, Torino, 2022.

<sup>2</sup> In questa fase è stata adottata la direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta.

<sup>3</sup> Cfr. la proposta di direttiva del 30 ottobre 2001, COM (2001) 510def., par. 4.

<sup>4</sup> In dottrina, S. PEERS, *The Second Phase of the Common European Asylum System: A Brave New World – or Lipstick on a Pig?*, 8 April 2013, reperibile *online*.

<sup>5</sup> Programma dell'Aia: rafforzamento della libertà, della sicurezza e della giustizia nell'Unione europea, adottato dal Consiglio europeo, del 4 e 5 novembre 2004, par. 1.3. In dottrina, B. NASCIBENE, *Il diritto di asilo. Gli standards di tutela dell'Unione europea e il confronto con gli standards internazionali*, in L. S. ROSSI (a cura di), *La protezione dei diritti fondamentali. Carta dei diritti UE e standards internazionali*, Napoli, 2011, p. 25 ss.

<sup>6</sup> Programma di Stoccolma. Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, adottato dal Consiglio europeo, del 10 e 11 dicembre 2009, su cui G. MORGESE, *Gli sviluppi della politica dell'Unione europea in materia di asilo in base al Programma di Stoccolma*, in *Gli Stranieri*, 2011, p. 155 ss.

<sup>7</sup> Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria,

La terza fase, avviata nel 2016 con alcune proposte legislative presentate dalla Commissione<sup>8</sup>, si è conclusa con l'adozione, tra l'altro, del regolamento qualifiche del 2024<sup>9</sup>.

Questa breve premessa ci è utile non solo per comprendere le tecniche legislative sottese alle diverse fasi che, come vedremo, si riverberano sul contenuto della protezione internazionale, ma anche perché ci permette di meglio esaminare quanto siano mutati i rapporti tra gli *status* di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria nel corso delle stesse fasi. Illustrare questi cambiamenti si rivela indispensabile ai fini della ricostruzione del contenuto della protezione internazionale nel nuovo regolamento 2024/1347, che ci prefiggiamo di trattare in questo lavoro.

Il concetto di protezione sussidiaria, come è noto, è stato disciplinato nel diritto dell'UE nel 2004 come forma complementare di protezione allo *status* di rifugiato ai sensi della Convenzione relativa allo *status* dei rifugiati del 1951. Da allora si è continuato a ritenere che essa costituisca una forma di protezione inferiore, basandosi sulla presunzione che la durata più breve della protezione sussidiaria implichi che le esigenze di tutela sottese siano meno importanti di quelle riconosciute ai rifugiati. La durata più breve, e di conseguenza le minori esigenze di protezione, si fondano, a loro volta, sulla presunzione che le più frequenti circostanze che giustificano la

---

nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (rifusione). In argomento, G. MORGESE, *La Direttiva 2011/95/UE sull'attribuzione e il contenuto della protezione internazionale*, in *CI*, 2012, p. 255 ss.

<sup>8</sup> La comunicazione della Commissione, del 23 settembre 2020, Un nuovo patto sulla migrazione e l'asilo, COM (2020) 609final, non ha affrontato il contenuto della protezione e quindi ha lasciato inalterata la proposta di regolamento, del 13 luglio 2016, COM (2016) 466final. In dottrina, A. DI PASCALE, *Il nuovo patto per l'immigrazione e l'asilo: scontentare tutti per accontentare tutti*, in *EJ*, 28 settembre 2020, reperibile *online*; P. DE PASQUALE, *Il Patto per la migrazione e l'asilo: più ombre che luci*, in AA.VV., *Annali AISDUE*, vol. II, Napoli, 2021, p. 379 ss.

<sup>9</sup> Regolamento (UE) 2024/1347 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria e sul contenuto della protezione riconosciuta. In dottrina F. PERRINI, *Dalla direttiva 2011/95/UE alla proposta di Regolamento qualifiche: quale futuro per la protezione internazionale nell'ordinamento UE?*, in *FSJ*, 2017, p. 56 ss.; S. PEERS, *The New EU Asylum Laws: Taking Rights Half-Seriously*, in *YEL*, 2024. V. anche S. AMADEO, *op. cit.*

protezione sussidiaria, quale la violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale, siano di natura temporanea<sup>10</sup>.

In particolare, è durante la seconda fase che viene meno il presupposto della natura temporanea di quest'ultima. Difatti, con l'adozione del Trattato di Lisbona, la protezione sussidiaria è stata inclusa nel quadro del TFUE, distinguendola dalla protezione temporanea, e dunque il mantenimento di standard di protezione diversi per i due *status* non poteva più essere sostenuta anche alla luce della tutela dei diritti fondamentali<sup>11</sup>.

Il ravvicinamento dei diritti concessi alle due categorie di beneficiari è necessario per garantire il pieno rispetto della parità di trattamento<sup>12</sup>. Esiste una giurisprudenza della Corte di giustizia, sia sulla direttiva qualifiche del 2004, sia sulla direttiva qualifiche del 2011, ed in alcuni casi, come verrà di volta in volta evidenziato, il nuovo regolamento riflette tale giurisprudenza. Così se, nella sua giurisprudenza sulla direttiva del 2004<sup>13</sup>, la Corte ha messo in luce le differenze tra gli *status* di rifugiato e di beneficiario della protezione sussidiaria, nelle sue statuizioni sulla direttiva del 2011 ha sottolineato l'obiettivo di realizzare uno “*status* uniforme” di protezione in conformità dell'art. 78 TFUE<sup>14</sup>. La Corte utilizza la nozione di *status*

---

<sup>10</sup> Così S. SALOMON, *Constructing Equality in EU Asylum Law*, in *International Journal of Refugee Law*, 2021, p. 609.

<sup>11</sup> Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona gli obiettivi indicati sono parte giuridicamente vincolante dei Trattati UE (art. 78 TFUE): B. NASCIBENE, *Il diritto di asilo nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, in C. FAVILLI (a cura di), *Procedure e garanzie del diritto di asilo*, Padova, 2011, p. 105 ss.; S. PEERS, *The Second Phase of the Common European Asylum System*, cit., p. 1.

<sup>12</sup> V. *infra*, par. 7.

<sup>13</sup> Ad es., Corte giust. 8 maggio 2014, C-604/12, *N.*, punti 29-35.

<sup>14</sup> Corte giust. 1° marzo 2016, C-443/14 e C-444/14, *Alo e Osso*, in cui la Corte ha dovuto decidere sull'applicazione di una legge tedesca che richiedeva, ai beneficiari di protezione sussidiaria che ricevevano prestazioni di assistenza sociale, di eleggere residenza in una città o in un distretto specifico in Germania. Le questioni dibattute riguardavano se il diritto alla libera circolazione, garantito dalla Convenzione sui rifugiati, si estendesse ai beneficiari di protezione sussidiaria e se una limitazione di tale diritto realizzasse un trattamento diseguale tra i beneficiari di protezione sussidiaria e altri cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente in uno Stato membro. Nella sua valutazione della portata del diritto alla libera circolazione, la Corte ha affermato che la direttiva 2011/95 deve essere interpretata in conformità della Convenzione di Ginevra del 1951 e della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (punto 29). Ciò, tuttavia, ha sollevato la questione se le disposizioni della Convenzione sui rifugiati fossero rilevanti solo per l'interpretazione del contenuto

uniforme per sostenere, in forza dei diritti fondamentali tutelati in ambito UE, la difesa del principio di pari trattamento<sup>15</sup>.

La questione interessa in particolare questa parte dell'analisi poiché la nozione di *status* uniforme di protezione riguarda evidentemente i contenuti, dei quali daremo conto nel corso dell'indagine soffermandoci essenzialmente sui punti di novità introdotti, piuttosto che il modello di protezione, atteso che anche il regolamento qualifiche contempla le due diverse forme di protezione. Inoltre, l'aggettivo uniforme si riferisce al contenuto della protezione, dunque *status* uniforme di protezione significa parità del contenuto di protezione tra i due *status*.

## 2. Dall'armonizzazione minima all'“ulteriore armonizzazione”

Nella relazione del 13 luglio 2016 che accompagna la proposta di regolamento, la Commissione ha osservato, tra l'altro, che l'applicazione pratica del sistema qualifiche, seppure abbia contribuito ad un certo livello di ravvicinamento delle norme nazionali, varia ancora notevolmente con esiti diversi tra gli Stati membri in termini di tassi di riconoscimento dell'asilo, anche quando i richiedenti provengono dallo stesso Paese d'origine<sup>16</sup>. Questa protezione “a

---

dello *status* di rifugiato o anche per l'interpretazione del contenuto della protezione sussidiaria. A tale proposito, la Corte ha sostenuto che, sebbene le disposizioni della Convenzione sui rifugiati siano in linea di principio rilevanti solo per la determinazione del contenuto della protezione dei rifugiati, «il legislatore dell'Unione ha voluto, in risposta all'invito del programma di Stoccolma, istituire uno status uniforme a favore dell'insieme dei beneficiari di protezione internazionale» (punto 32). Invero, se nelle sue decisioni sulla direttiva qualifiche del 2004 viene marcata la differenza tra le due forme di protezione, in *Alo* e *Oso* la Corte ha respinto una differenziazione nel contenuto della protezione, statuendo che limitare la portata del diritto alla libera circolazione avrebbe creato, contrariamente all'obiettivo di creare uno *status* uniforme di protezione, una distinzione tra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria.

<sup>15</sup> *Alo* e *Oso*, sopra citata, punti 29, 36, 45 e 49-50, nonché *infra*, par. 7.

<sup>16</sup> Proposta COM (2016) 466final, cit., parr. 1 e 3, in cui, con riguardo al tipo di *status* concesso, emerge, ad es., che Germania (99%), Grecia (98%) e Bulgaria (85%) hanno concesso lo *status* di rifugiato a quasi tutti i cittadini siriani, mentre Malta (100%), Svezia (89%), Ungheria (83%) e Repubblica ceca (80%) hanno riconosciuto allo stesso tipo di richiedenti lo *status* di protezione sussidiaria. I dati riportati, contenuti nella nota 12 della citata proposta, si riferiscono al secondo trimestre del 2015 e provengono dall'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo (EUAA).

geometria variabile” ha determinato movimenti secondari di individui che cercano protezione internazionale verso Stati membri che concedono lo *status* di rifugiato anziché quello di beneficiario della protezione sussidiaria.

Dunque, uno degli obiettivi principali dell’«ulteriore armonizzazione»<sup>17</sup> perseguita dal regolamento 2024/1347 è incoraggiare i beneficiari di protezione internazionale a rimanere nello Stato membro che ha concesso loro protezione, riducendo gli incentivi alla circolazione all’interno dell’Unione. L’obiettivo di evitare movimenti secondari incorpora di conseguenza l’affermazione della parità di trattamento nel contenuto della protezione<sup>18</sup>.

Una questione sottesa ai fini sino ad ora descritti riguarda la fonte utilizzata, che è funzionale al grado di armonizzazione che l’UE cerca di raggiungere<sup>19</sup>. Le direttive qualifiche della prima e della seconda fase consentivano agli Stati membri di conseguire il risultato richiesto scegliendo forme e mezzi. Questa scelta incide evidentemente anche sul livello di armonizzazione: in base alle direttive di prima e seconda fase, che stabilivano standard minimi, gli Stati membri potevano raggiungere livelli più elevati di protezione sebbene entro un limite massimo segnato spesso dalla compatibilità con le disposizioni delle direttive<sup>20</sup>. Il regolamento invece prevede, in linea di principio, standard uniformi.

---

<sup>17</sup> Così si esprime la relazione alla proposta COM (2016) 466final, par. 1; nonché S. PEERS, *The New EU Asylum Laws*, cit., p. 7, che parla di «further harmonization».

<sup>18</sup> Cfr. Commissario per i diritti umani del Consiglio d’Europa, 22 maggio 2019, CommDH(2019)14, in cui l’effettiva integrazione del beneficiario di protezione internazionale sembra essere subordinata alla parità di trattamento. V. meglio *infra*, par. 7.

<sup>19</sup> In argomento, per tutti, cfr. U. VILLANI, *Ravvicinamento delle legislazioni e mutuo riconoscimento nell’Atto unico europeo*, in *Jus*, 1992, p. 179 ss.; R. CAFARI PANICO, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *RDE*, 1994, p. 53 ss.; T. M. MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell’art. 114 TFUE*, Bari, 2018, p. 110 ss.

<sup>20</sup> Si veda, ad es., l’art. 8 direttiva 2004/83 in forza del quale «gli Stati membri hanno facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone ammissibili alla protezione sussidiaria nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale, purché siano compatibili con le disposizioni della presente direttiva». La condizione di compatibilità va interpretata nel senso che la disposizione più favorevole non deve compromettere l’economia generale o gli obiettivi della direttiva. Sono, ad esempio, vietate, norme dirette a

Dunque, sebbene il passaggio all'armonizzazione totale possa portare al perseguimento di standard al ribasso, causati dall'impossibilità di avere in generale livelli più elevati di protezione (seppure sottoposti ad un limite massimo)<sup>21</sup>, va segnalato che l'effetto di tali cambiamenti è attutito poiché il regolamento comunque interviene ad irrobustire la disciplina uniforme dei diritti dei richiedenti.

### *3. Questioni generali connesse con i diritti dei rifugiati e delle persone con protezione sussidiaria. In particolare, il mantenimento dell'unità del nucleo familiare*

Il capo VII del regolamento 2024/1347 si occupa del contenuto della protezione e sancisce i diritti e gli obblighi dei beneficiari, ripartendoli in tre sezioni a seconda che abbiano carattere generale o siano connessi al soggiorno o all'integrazione.

Il regolamento chiarisce la portata dei diritti, in particolare dei diritti sociali, e degli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale ed interviene modificandoli. Le modifiche realizzano una maggiore armonizzazione stabilendosi norme uniformi, soprattutto per quanto riguarda i permessi di soggiorno e i documenti di viaggio.

Per quanto riguarda le disposizioni comuni contenute nella sezione I, all'art. 20, par. 2, è esplicitamente chiarito che i beneficiari di protezione internazionale hanno accesso ai diritti previsti una volta accordata la protezione internazionale e fino a quando conservano il relativo *status*<sup>22</sup>. Nell'art. 20, par. 3, si prevede che, qualora non abbia

---

riconoscere lo *status* di rifugiato o lo *status* di protezione sussidiaria a cittadini di paesi terzi o apolidi che si trovino in situazioni prive di qualsiasi nesso con la logica della protezione internazionale. Si vedano Corte giust. 9 novembre 2010, C-57/09 e C-101/09, *B e D*, punto 115; 18 dicembre 2014, C-542/13, *M'Bodj*, punti 42 e 44; 4 ottobre 2018, C-652/16, *Ahmedbekova*, punto 71; 9 novembre 2021, C-91/20, *Bundesrepublik Deutschland* (Maintien de l'unité familiale), punto 40, nonché S. AMADEO, *op. cit.*

<sup>21</sup> Nella relazione alla proposta di regolamento (par. 3) si evince che le ONG si erano dette contrarie a una maggiore armonizzazione proprio per scongiurare il rischio di un abbassamento degli standard normativi, propendendo invece per una migliore attuazione delle disposizioni vigenti e per la fissazione di orientamenti da parte dell'Agenzia dell'Unione europea per l'asilo.

<sup>22</sup> In questo senso Corte giust. 14 maggio 2019, C-391/16, *M* (Revoca dello status di rifugiato), punto 91; 18 giugno 2024, C-352/22, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm* (Demande d'extradition d'un réfugié vers la Turquie), punto 41.

rilasciato un permesso di soggiorno entro 15 giorni dalla concessione della protezione internazionale, lo Stato membro, allo scopo di garantire che i beneficiari di protezione internazionale abbiano effettivo accesso a tutti i diritti decretati dal regolamento ad eccezione di quelli relativi alla libera circolazione nell'Unione ed ai documenti di viaggio, deve adottare misure provvisorie quali la registrazione o il rilascio di un documento. L'art. 20, par. 4, include tra gli individui con "esigenze particolari", definiti "vulnerabili" dalla direttiva 2011/95/UE, anche un genitore singolo con un figlio adulto a carico.

L'art. 21 regolamento 2024/1347 sancisce il rispetto del principio di *non refoulement* in conformità del diritto dell'UE e internazionale, chiarendo che gli obblighi europei ed internazionali proibiscono, senza eccezioni, il respingimento qualora esista il rischio reale di subire tortura o altri trattamenti inumani o degradanti nel Paese in cui la persona viene allontanata.

L'art. 22 prevede norme più rigorose sulle informazioni date al beneficiario di protezione internazionale affinché sia consapevole dei suoi diritti ed obblighi. In particolare, evidentemente al fine di limitare la circolazione verso altri Stati membri, l'art. 22 dispone che, il più presto possibile dopo il riconoscimento della protezione internazionale, ai beneficiari sono fornite informazioni minime comuni, secondo un unico modello, contenuto nell'Allegato I al regolamento, concernenti i diritti e gli obblighi derivanti dagli *status* di rifugiato o di beneficiario della protezione sussidiaria, attraverso un richiamo ai limiti alla circolazione all'interno dell'UE derivanti dall'art. 27 dello stesso regolamento.

Per quanto riguarda il mantenimento dell'unità del nucleo familiare, è stata estesa la nozione di familiare al fine di rispecchiare la circostanza che i richiedenti spesso arrivano nel territorio degli Stati membri dopo un lungo periodo di transito. Il corrispondente considerando n. 58 chiarisce che tali disposizioni costituiscono una sorta di *lex specialis*, rispetto alle norme della direttiva 2003/86, relativa al diritto al ricongiungimento familiare, o della direttiva 2004/38, sulla libera circolazione e sul diritto di soggiorno.

Sebbene, a seguito dell'eliminazione del diritto degli Stati membri di stabilire standard più elevati laddove compatibili, non sia più possibile concedere automaticamente lo *status* di rifugiato o di

beneficiario di protezione sussidiaria ai familiari che non ne possiedano individualmente i requisiti, al fine di mantenere l'unità del nucleo familiare, permane per gli stessi familiari il diritto di richiedere un permesso di soggiorno<sup>23</sup>.

In forza dell'art. 23, par. 2, ed in modo migliorativo rispetto alla direttiva 2011/95<sup>24</sup>, il permesso di soggiorno eventualmente rilasciato ai familiari deve avere la stessa data di scadenza del permesso di soggiorno rilasciato al beneficiario di protezione internazionale ed è rinnovabile fintantoché venga rinnovato il permesso di soggiorno conseguito da quest'ultimo. Tuttavia, secondo il par. 4, tali permessi non vanno rilasciati laddove vi siano forti indicazioni che il matrimonio o la relazione stabile abbiano avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'individuo interessato di entrare o soggiornare nello Stato membro in questione o se, in base al successivo par. 5, rilevino motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico. Inoltre gli stessi familiari godono dei diritti riconosciuti al beneficiario di protezione internazionale una volta che questa sia stata concessa.

#### *4. I diritti e gli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale connessi al soggiorno*

L'art. 3, comma 1, n. 12 definisce il permesso di soggiorno come «l'autorizzazione rilasciata dalle autorità di uno Stato membro, secondo un modello uniforme previsto dal regolamento (CE) n. 1030/2002 del Consiglio, che permetta a un cittadino di paese terzo o a un apolide di

---

<sup>23</sup> Il regolamento non prevede l'estensione, a titolo derivato, dello *status* di rifugiato o dello *status* di beneficiario di protezione sussidiaria ai familiari di una persona che gode di tale *status*, i quali non ne posseggano individualmente i requisiti. Dal regolamento deriva per gli stessi familiari il riconoscimento di uno *status* familiare che garantisce il diritto a taluni vantaggi che comprendono, tra l'altro, il rilascio di un titolo di soggiorno, l'accesso al lavoro o all'istruzione e che hanno ad oggetto il mantenimento dell'unità del nucleo familiare. V., in tal senso, Corte giust. 4 ottobre 2018, C-652/16, *Ahmedbekova*, punto 68; 9 novembre 2021, C-91/20, *Bundesrepublik Deutschland* (Maintien de l'unité familiale), punto 36. Si veda anche A. DI PASCALE, *Quando il fato decide altrimenti. L'unità della famiglia dei titolari di protezione internazionale*, in *EJ*, 18 ottobre 2021, reperibile *online*.

<sup>24</sup> Si veda a tale riguardo l'art. 24, par. 1, comma 2, direttiva che dispone che «il permesso di soggiorno da rilasciare ai familiari dei beneficiari dello status di rifugiato può essere valido per un periodo inferiore a tre anni e rinnovabile».

soggiornare legalmente nel territorio dello Stato membro stesso». Per i rifugiati, il permesso di soggiorno sarà valido tre anni (art. 24, par. 4, comma 1) e rinnovabile per tre anni (comma 2), mentre per i beneficiari di protezione sussidiaria sarà valido un anno (art. 24, par. 4, comma 1) e rinnovabile per due anni (comma 2).

Va chiarito, tuttavia, che, pur mantenendosi la differenza tra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria, il regolamento realizza una maggiore armonizzazione delle norme sui permessi di soggiorno. Essa riguarda il requisito esplicito di utilizzare un formato uniforme (art. 24, par. 2); le tariffe (par. 3)<sup>25</sup>; l'obbligo di rilasciare il permesso al massimo entro 90 giorni dalla notifica della decisione di concedere la protezione internazionale (par. 2); nonché la garanzia, in caso di rinnovo, della continuità del periodo di soggiorno, senza interruzioni tra la scadenza e il rinnovo del permesso (par. 4, comma 3). In base al par. 5, le autorità competenti possono revocare o rifiutare di rinnovare un permesso di soggiorno solo se hanno revocato lo *status* di rifugiato o quello di beneficiario di protezione sussidiaria. Dunque, superando la giurisprudenza della Corte<sup>26</sup>, la revoca o il rifiuto di rinnovo del permesso di soggiorno è agganciata allo *status* di protezione internazionale.

La stessa armonizzazione viene perseguita dal nuovo regolamento in relazione ai documenti di viaggio. Nel caso dei rifugiati, ai sensi dell'art. 25, par. 1, tali documenti vengono rilasciati dagli Stati membri al posto dei passaporti nella forma prevista nell'allegato alla Convenzione di Ginevra, dato che sarebbe probabilmente pericoloso per loro contattare i funzionari del Paese di origine<sup>27</sup>. Viceversa, nel caso dei beneficiari di protezione sussidiaria, il par. 2 dispone il rilascio di tali documenti di viaggio quando i relativi beneficiari si trovino nell'impossibilità di ottenere o rinnovare un passaporto nazionale. In entrambi i casi, in forza dell'art. 25, par. 1, sono armonizzati anche il livello minimo di elementi di sicurezza e biometrici dei documenti, che rientrano così nel campo di applicazione delle norme di armonizzazione

---

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art. 24, par. 3, «il permesso di soggiorno è rilasciato a titolo gratuito o dietro versamento di una tassa non superiore a quella dovuta dai cittadini dello Stato membro interessato per il rilascio della carta d'identità».

<sup>26</sup> Ad es., Corte giust. 24 giugno 2015, C-373/13, T.

<sup>27</sup> In questo senso S. PEERS, *The New EU Asylum Laws*, cit., p. 68.

tecnica del regolamento 2252/2004, obbligando gli Stati membri a rilasciare tali documenti con una validità di almeno un anno. I familiari del beneficiario non sono coperti dalle norme sui documenti di viaggio, atteso che il considerando n. 59 afferma che ai familiari dovrebbero essere rilasciati documenti di viaggio in conformità delle «procedure nazionali».

Per quanto riguarda la libertà di circolazione all'interno di uno Stato membro, l'art. 26 regolamento 2024/1347 codifica la giurisprudenza della Corte di giustizia statuendo, rispetto all'art. 33 direttiva 2011/95, che la libertà citata comprende il diritto di eleggere dimora e che la parità di trattamento con altri cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti si applica quando essi si trovino «generalmente nelle stesse condizioni»<sup>28</sup>.

L'art. 27 ha cura di chiarire che i beneficiari di protezione internazionale non hanno il diritto di soggiornare in uno Stato membro diverso da quello che ha concesso loro la protezione internazionale. L'art. precisa che il beneficiario può chiedere di soggiornare in un altro Stato membro ai sensi delle norme UE applicabili o di accordi internazionali o se le norme nazionali degli Stati membri lo consentono. Le pertinenti disposizioni UE applicabili comprendono, ad es., la circolazione dei cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati<sup>29</sup>, nonché il limitato diritto di circolazione tra gli Stati membri ai sensi della direttiva 2003/109<sup>30</sup>, che è stata modificata nel 2011 al fine di includere nel suo ambito di applicazione i beneficiari di protezione internazionale e che è oggetto di modifica da parte del

---

<sup>28</sup> L'inserimento di questa clausola riflette, in particolare, la sentenza *Alo e Osso*, sopra citata, in cui la Corte ha statuito che è legittimo l'obbligo di residenza imposto ad un beneficiario dello *status* di protezione sussidiaria, percettore di talune prestazioni sociali specifiche, con l'obiettivo di facilitare l'integrazione nello Stato membro che ha concesso la protezione, laddove la normativa nazionale applicabile non preveda l'imposizione di una misura siffatta nei confronti dei cittadini di Paesi terzi legalmente residenti nel territorio dello Stato membro interessato che percepiscano le stesse prestazioni, nel caso in cui i beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria non si trovino in una situazione «oggettivamente paragonabile» a quella dei cittadini di Paesi terzi.

<sup>29</sup> Direttiva (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2021, sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati.

<sup>30</sup> Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo

regolamento in esame<sup>31</sup>. Altra ipotesi fatta salva *ex art. 27* del regolamento è il diritto alla libera circolazione di breve durata nel territorio degli altri Stati membri ai sensi delle norme Schengen in particolare nei casi in cui sussistono le condizioni di cui all'art. 21 della convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen.

La disciplina va poi coordinata con il nuovo art. 4, par. 3-*bis*, direttiva 2003/109. Secondo questa norma, il periodo di cinque anni, al termine del quale i beneficiari di protezione internazionale hanno titolo a beneficiare dello *status* di soggiornante di lungo periodo, ricomincia a decorrere ogni volta che l'interessato venga individuato in uno Stato membro diverso da quello che gli ha concesso la protezione internazionale privo del diritto di soggiornarvi ai sensi del pertinente diritto dell'Unione o nazionale. L'intenzione è indurre i beneficiari di protezione internazionale a rispettare le norme e a desistere da movimenti secondari non autorizzati, in quanto rischierebbero di prolungare il periodo di attesa per l'acquisizione dello *status* di soggiornante di lungo periodo e dei diritti connessi alla mobilità all'interno dell'UE. Tuttavia, il nuovo art. 4, par. 2, comma 3, direttiva 2003/109 dispone che, ai fini del calcolo di cinque anni per qualificare il beneficiario come residente di lungo periodo, il periodo compreso tra la data di formalizzazione della domanda di protezione internazionale e la data di rilascio del permesso di soggiorno si computa per intero e non per "almeno metà" come previsto dalla direttiva 2011/95.

##### *5. Sui diritti dei beneficiari in materia di integrazione*

I diritti in materia di integrazione<sup>32</sup> giocano un ruolo cruciale per realizzare l'obiettivo del regolamento 2024/1347 di evitare movimenti

---

<sup>31</sup> In dottrina, P. DE PASQUALE, *Il trattamento degli "stranieri lungo soggiornanti" fra libera circolazione e profili economici della parità di trattamento*, in S. AMADEO, F. SPITALERI (a cura di), *Le garanzie fondamentali dell'immigrato in Europa*, Torino, 2015, p. 31 ss. Si veda anche la proposta di direttiva del 27 aprile 2022, COM (2022) 650final.

<sup>32</sup> In dottrina, G. CAGGIANO (a cura di), *I percorsi giuridici dell'integrazione. Migranti e titolari di protezione internazionale tra diritto dell'Unione e ordinamento italiano*, Torino, 2014; E. PISTOIA, *Social Integration of Refugees and Asylum Seekers Through the Exercise of Socio-economic Rights in European Union Law*, in EP, 2018, p. 781 ss.

secondari. Questi ultimi infatti sono disincentivati solo laddove i beneficiari di protezione internazionale siano effettivamente integrati nello Stato membro che ha fornito loro la protezione e, come verrà chiarito<sup>33</sup>, in questo quadro il principio della parità di trattamento assume una posizione determinante.

Essi sono contenuti nella sezione III che si apre con l'art. 28, il quale esplica ulteriormente i diritti di parità di trattamento connessi all'occupazione, precisando i contenuti delle condizioni di lavoro e della libertà di associazione, e formula meglio l'obbligo dello Stato membro di agevolare l'integrazione. Difatti, i beneficiari di protezione internazionale godono dello stesso trattamento dei cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione internazionale per quanto riguarda ad es. le condizioni di impiego, compresa l'età minima di ammissione al lavoro, e le condizioni di lavoro, tra cui la retribuzione e il licenziamento, l'orario di lavoro, le ferie e i giorni festivi, le prescrizioni relative alla salute e alla sicurezza sul luogo di lavoro (art. 28, par. 2, lett. *a*), nonché la libertà d'associazione, adesione e partecipazione a organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro o a qualunque organizzazione professionale di categoria, compresi i diritti e i vantaggi che ne derivano (lett. *b*).

In tema di accesso all'istruzione e all'aggiornamento e perfezionamento professionale, l'art. 29, par. 2, comma 1, garantisce agli adulti beneficiari di protezione internazionale lo stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro che ha concesso la protezione internazionale con l'eccezione delle sovvenzioni e dei prestiti agli adulti (comma 2).

Oltre ad assicurare la parità di trattamento ai minori beneficiari di protezione internazionale per quanto riguarda l'accesso al sistema di istruzione (art. 29, par. 1, comma 1), è contemplato il diritto al completamento degli studi secondari anche dopo il raggiungimento della maggiore età (comma 2).

La disciplina relativa al riconoscimento delle qualifiche, contenuta nell'art. 30, sostiene la parità di trattamento e l'obbligo di agevolazione, ma l'obbligo della parità di trattamento in tema di convalida delle

---

<sup>33</sup> V. *infra*, par. 7.

competenze figura separatamente (par. 3), rispetto all'accesso alle procedure di riconoscimento, per segnare la differenza tra i due regimi.

Nell'art. 3, n. 16, viene precisata la portata della sicurezza sociale rinviandosi al regolamento 883/2004 sul coordinamento della sicurezza sociale<sup>34</sup>.

Per quanto riguarda invece le norme in tema di assistenza sociale, è stata inserita, nell'art. 3, n. 17, una definizione di assistenza sociale che, recependo la giurisprudenza della Corte<sup>35</sup>, si riferisce alle prestazioni concesse con l'obiettivo di garantire il soddisfacimento dei bisogni di base di chi non dispone di risorse sufficienti. Inoltre, come già previsto, gli Stati membri, rispetto ai beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria, possono limitare la parità di trattamento in tema di assistenza sociale alle prestazioni essenziali. Queste ultime, ricomprese nel considerando n. 45 della direttiva 2011/95, vengono disciplinate dall'art. 31, par. 2, comma 2, che, tenendo conto della giurisprudenza della Corte<sup>36</sup>, inserisce nelle prestazioni essenziali, oltre al sostegno di reddito minimo, l'assistenza in caso di malattia o gravidanza, l'assistenza genitoriale, compresa l'assistenza all'infanzia, anche le prestazioni in materia di alloggio, sempre nella misura in cui tali prestazioni siano concesse, in base al diritto nazionale, ai cittadini dello Stato membro interessato.

Il quadro descritto crea una “frammentazione per *status*”, che dà origine a sconcertanti disuguaglianze tra i beneficiari di protezione internazionale sulla base del permesso di soggiorno di cui sono titolari e della normativa applicabile. Per fare un esempio, se due lavoratori

---

<sup>34</sup> Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

<sup>35</sup> Ad es., Corte giust. 19 settembre 2013, C-140/12, *Brey*, in cui si evidenzia, tra l'altro, che «tale nozione dovrebbe essere intesa, nella legislazione in materia di diritto di soggiorno, come avente ad oggetto l'erogazione da parte dello Stato di prestazioni di base finanziate tramite il gettito fiscale generale di cui tutti i cittadini possono beneficiare, essendo irrilevante che tali prestazioni siano fondate su un diritto o su una situazione di necessità e che siano o meno connesse a un determinato rischio di previdenza sociale» (punto 24).

<sup>36</sup> Corte giust. 24 aprile 2012, C-571/10, *Kamberaj*. Con riguardo alla direttiva 2003/109, relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, la Corte ha evidenziato che la circostanza che in tale direttiva non venga effettuato alcun riferimento espresso ai sussidi per l'alloggio non implica che questi ultimi non costituiscano prestazioni essenziali alle quali il principio della parità di trattamento deve necessariamente essere applicato (punto 85).

sono impiegati dalla stessa azienda e risiedono in uno Stato membro dallo stesso periodo di tempo, ma hanno permessi di soggiorno diversi, hanno accesso a benefici diversi: in particolare il beneficiario dello *status* di protezione sussidiaria potrebbe essere legittimamente escluso da tutti i benefici sociali che non sono considerati “essenziali”. La frammentazione in base allo *status* crea, di conseguenza, differenze che non seguono necessariamente criteri coerenti, come la durata della residenza del beneficiario nello Stato membro, il suo livello di integrazione o il suo *status* occupazionale<sup>37</sup>.

Le nuove norme in tema di assistenza sociale prevedono incentivi all’integrazione al fine di garantire l’inserimento attivo dei beneficiari di protezione internazionale fintantoché sia accordata la protezione. Così l’art. 31, par. 1, comma 2 consente agli Stati di subordinare la concessione di determinate prestazioni di assistenza sociale per tutti i beneficiari di protezione internazionale all’effettiva partecipazione a misure di integrazione, purché siano accessibili e gratuite<sup>38</sup>.

L’art. 35, par. 2, statuisce che le misure di integrazione possono essere rese obbligatorie dallo Stato membro che ha concesso la protezione internazionale<sup>39</sup>. Tali misure sono normalmente accessibili e gratuite ma, per determinate misure obbligatorie, gli Stati membri possono applicare una tassa se il beneficiario di protezione internazionale disponga di mezzi sufficienti e se tale tassa non rappresenti un onere irragionevole (art. 35, par. 3). In misura corrispondente, richiamando il già citato art. 31, par. 1, comma 2, la

---

<sup>37</sup> Il Parlamento europeo ha riconosciuto che il soggiorno continuativo in uno Stato membro è uno degli aspetti che promuovono la corretta integrazione di una persona in una comunità: risoluzione del Parlamento europeo del 25 novembre 2021 recante raccomandazioni alla Commissione sulla politica e la legislazione in materia di migrazione legale, P9\_TA(2021)0472, par. 14.

<sup>38</sup> Si veda, a riguardo, il Piano d’azione per l’integrazione e l’inclusione 2021-2027, COM (2016) 377final, che fa parte della risposta globale per affrontare le sfide legate alla migrazione proposta nel nuovo patto sulla migrazione e l’asilo.

<sup>39</sup> In queste ipotesi, in conformità della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia riferita agli obblighi di integrazione per i lungo soggiornanti, gli Stati membri in relazione alle modalità di applicazione dovrebbero prendere in considerazione, tra l’altro, le circostanze individuali particolari, come l’età, l’analfabetismo o il livello di istruzione: Corte giust. 4 giugno 2015, C-579/13, *P e S*, punto 49. In argomento, A. DI STASI, *L’integrazione del lungo soggiornante*, in G. CAGGIANO (a cura di), *op. cit.*, p. 241 ss.

tassa non potrà essere prevista se ai corsi di integrazione obbligatori sono collegate prestazioni di assistenza sociale.

L'art. 33 regolamento 2024/1347 si occupa dei minori non accompagnati, disponendo, al par. 1, comma 2, che le autorità competenti possono designare come tutore lo stesso rappresentante di cui all'art. 23, par. 2, lett. b), regolamento 2024/1348<sup>40</sup> o a norma dell'art. 27, par. 1, lett. b), direttiva 2024/1346<sup>41</sup>, senza che sia necessario una nomina formale, e che tale rappresentante è responsabile del minore non accompagnato fino alla nomina di un tutore. In forza dell'art. 33, par. 2, comma 1, per salvaguardare il principio dell'interesse superiore del minore, il tutore garantisce che il minore non accompagnato abbia accesso a tutti i diritti derivanti dal regolamento; assiste e rappresenta il minore in caso di revoca dello *status* di rifugiato o dello *status* di beneficiario della protezione sussidiaria; e contribuisce a rintracciarne la famiglia. Il tutore, in base al comma 2, dispone delle competenze necessarie e ottiene un'opportuna formazione iniziale e continua in relazione ai diritti e alle esigenze dei minori non accompagnati, comprese le norme di salvaguardia dei minori eventualmente applicabili, ed è soggetto alle norme in materia di riservatezza contemplate dal diritto nazionale.

Devono, infine, essere previste, secondo l'art. 33, par. 4, entità, comprese le autorità giudiziarie, o persone che siano responsabili della sorveglianza e del controllo costanti dei tutori al fine di assicurare che essi svolgano i loro compiti in modo soddisfacente. A tale scopo, le entità e le persone esaminano le prestazioni dei tutori ed in particolare le denunce presentate da minori non accompagnati nei confronti del loro tutore. Le autorità competenti infatti hanno il compito di spiegare ai minori non accompagnati, in maniera adeguata alla loro età e in modo

---

<sup>40</sup> Regolamento (UE) 2024/1348 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, che stabilisce una procedura comune di protezione internazionale nell'Unione, sul quale v. L. MARIN, *La riforma del regolamento "procedure" ed il suo impatto sul diritto di asilo: degli effetti della forma sulla sostanza*, in questo *Fascicolo speciale*.

<sup>41</sup> Direttiva (UE) 2024/1346 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 maggio 2024, recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, sulla quale v. A. VOINICH, *La "nuova direttiva accoglienza": tra obblighi di includere e volontà di escludere*, in questo *Fascicolo speciale*.

tale da garantire che questi comprendano, le modalità di presentazione di una denuncia in condizioni di riservatezza e sicurezza.

Alle autorità competenti spetta il potere di sostituire un tutore, qualora non abbia svolto adeguatamente le sue funzioni (art. 33, par. 4, comma 3).

#### **6. *L'impatto dell'ulteriore armonizzazione sul contenuto della protezione internazionale***

Come è noto, il regolamento 2024/1347 chiarisce, già nel considerando n. 1, che le modifiche esaminate perseguono lo scopo di garantire l'armonizzazione e una maggiore convergenza delle decisioni in materia di asilo e del contenuto della protezione internazionale, così da ridurre gli incentivi alla circolazione all'interno dell'Unione, incoraggiare i beneficiari di protezione internazionale a rimanere nello Stato membro che ha concesso loro protezione e assicurare la parità di trattamento dei beneficiari di protezione internazionale.

L'ipotesi che l'armonizzazione delle decisioni sui rifugiati disincentivi i movimenti all'interno dell'UE è spesso messa in discussione, ma in ogni caso nel nuovo testo normativo questi ultimi sono scoraggiati sia potenziando gli incentivi di integrazione per i beneficiari di protezione internazionale sia sancendo l'obbligo del beneficiario di soggiornare nel territorio dello Stato membro che ha concesso la protezione. A tale fine, come si è visto, il regolamento prevede la sollecitazione per i beneficiari di protezione internazionale a rimanere nello Stato membro che ha offerto la protezione mediante una modifica della direttiva sui soggiornanti di lungo periodo, volta al ricomputo del periodo di soggiorno legale richiesto in quello Stato qualora il beneficiario sia individuato in un altro Stato privo del diritto di soggiornarvi.

La sanzione di riavviare il tempo utile volto ad ottenere il riconoscimento dello *status* di residente di lungo periodo UE per coloro che si spostano senza autorizzazione, oltre a consentire un accesso più facile a tale *status* per i residenti in regola, appare coerente con la realizzazione degli obiettivi contemplati nel considerando 1. Il regolamento tuttavia non disciplina i casi in cui è legittimo per un beneficiario di protezione internazionale spostarsi in un altro Stato

membro perché le condizioni di accoglienza nello Stato membro che ha riconosciuto la protezione sono degenerate al punto da violare l'art. 4 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE<sup>42</sup>. Va ad ogni modo evidenziato che, alla luce del considerando n. 65 regolamento, non è previsto alcun trasferimento dello *status* di rifugiato o dello *status* di beneficiario di protezione sussidiaria e dei diritti connessi tra gli Stati membri per coloro che si spostano conformemente alle pertinenti norme dell'Unione e alle norme nazionali<sup>43</sup>.

Certamente, il regolamento 2024/1347 realizza in maggiore misura l'armonizzazione del processo decisionale. Ciò deriva non solo dalla conversione di una direttiva in un regolamento e dalla rimozione della possibilità per gli Stati, ancora presente nella direttiva 2011/95, di disciplinare in modo difforme perseguendo standard più elevati di tutela rispetto ai minimi imposti, ma anche fornendo, talvolta grazie al recepimento della giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>44</sup>, maggiori dettagli su come le norme devono essere interpretate. Vanno in questo senso segnalate l'ulteriore armonizzazione dei diritti dei beneficiari di protezione internazionale, in particolare per quanto riguarda la validità

---

<sup>42</sup> La Corte di giustizia ha evidenziato il carattere generale e assoluto del divieto imposto dall'art. 4 Carta, che è strettamente legato al rispetto della dignità umana e che proibisce, senza alcuna possibilità di deroga, i trattamenti inumani o degradanti sotto qualsiasi forma, ritenendo irrilevante per l'applicazione di tale articolo che il momento in cui l'interessato sarebbe esposto a un grave rischio di subire un trattamento vietato sia quello del suo trasferimento, oppure durante la procedura di asilo, ovvero all'esito di quest'ultima: Corte giust. 19 marzo 2019, C-297/17, C-318/17, C-319/17 e C-438/17, *Ibrahim*, punto 87. Si veda anche 19 marzo 2019, C-163/17, *Jawo*, punto 85.

<sup>43</sup> Si vedano Corte giust. 18 giugno 2024, C-753/22, *Bundesrepublik Deutschland* (Effet d'une décision d'octroi du statut de réfugié), punto 68; nonché, *Generalstaatsanwaltschaft Hamm*, sopra citata, secondo cui «allo stato attuale del sistema europeo comune di asilo, il legislatore dell'Unione non ha ancora raggiunto pienamente l'obiettivo al quale mira l'articolo 78, paragrafo 2, lettera a), TFUE, ossia uno status uniforme di asilo a favore dei cittadini di paesi terzi, valido in tutta l'Unione. In particolare, il legislatore dell'Unione non ha stabilito, in questa fase, alcun principio secondo cui gli Stati membri sarebbero tenuti a riconoscere automaticamente le decisioni di riconoscimento dello status di rifugiato adottate da un altro Stato membro, né ha precisato le modalità di attuazione di un tale principio» (punto 43).

<sup>44</sup> Così S. PEERS, *The New EU Asylum Laws*, cit., p. 70, che evidenzia come anche la semplice integrazione della giurisprudenza nel testo del regolamento determini nella pratica una maggiore armonizzazione, sottolineandosi l'incisiva portata precettiva del testo normativo.

e il formato dei permessi di soggiorno, nonché la maggiore chiarezza sulla portata dei diritti e degli obblighi dei beneficiari, specie per quanto riguarda la sicurezza sociale e l'assistenza sociale<sup>45</sup>.

### *7. La realizzazione del principio della parità di trattamento nel contenuto della protezione al fine di impedire i movimenti secondari*

Per quanto riguarda l'obiettivo della parità di trattamento dei beneficiari di protezione internazionale, le modifiche introdotte dal regolamento 2024/1347 al contenuto dei diritti sembrano in grado di ridurre le differenze tra gli Stati membri. Difatti, le norme in materia di tutela internazionale dei diritti umani impongono pari trattamento per i rifugiati e i beneficiari di protezione sussidiaria e la direttiva qualifiche del 2011 già interviene in questo senso<sup>46</sup>.

Tuttavia, rimangono alcune differenze tra rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria. Abbiamo ad es. già chiarito come gli Stati possano limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale, assicurando ai beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria solo le prestazioni essenziali.

Inoltre, sebbene la nozione di “familiare” includa, secondo il regolamento, anche le relazioni formate al di fuori del Paese di rifugio

---

<sup>45</sup> V. *supra*, in particolare parr. 3 e 5.

<sup>46</sup> Per quanto riguarda il contenuto dello *status* di protezione sussidiaria, la direttiva 2011/95 elimina la maggior parte delle precedenti possibilità di prevedere uno *status* inferiore per le persone con protezione sussidiaria rispetto ai rifugiati, in larga misura, per quanto riguarda i documenti di viaggio, l'occupazione, l'assistenza sanitaria, i programmi di integrazione e lo *status* dei loro familiari. Tuttavia, gli Stati membri possono mantenere trattamenti diversi per quanto riguarda i permessi di soggiorno e l'assistenza sociale. In particolare la direttiva stabilisce che entrambe le categorie di beneficiari hanno il diritto di essere informate sui propri diritti e obblighi in relazione al proprio *status* (art. 22); gli Stati membri devono garantire che l'unità familiare sia mantenuta senza distinguere tra lo *status* giuridico di protezione (art. 23); entrambe le categorie di beneficiari devono avere pari accesso al mercato del lavoro (art. 26), al sistema educativo (art. 27), all'assistenza sanitaria (art. 30), all'alloggio (art. 32), agli strumenti di integrazione (art. 34) e alle procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali (art. 28). Anche il trattamento dei minori non accompagnati (art. 31), la libertà di circolazione all'interno nel territorio dello Stato membro (art. 33) e il sostegno al rimpatrio volontario (art. 35) seguono il principio di parità di trattamento.

e non solo quelle all'interno del Paese di origine<sup>47</sup>, è necessario che tali familiari siano presenti sul territorio in relazione alla domanda di asilo, giacché l'art. 3, par. 9, comma 1, statuisce che i familiari devono trovarsi nel territorio del medesimo Stato membro in connessione alla domanda di protezione internazionale. Va evidenziata in questi casi l'esclusione dei beneficiari di protezione sussidiaria dall'ambito delle disposizioni più favorevoli della direttiva 2003/86 sul ricongiungimento familiare comunque applicabile ai rifugiati in tali circostanze alla luce dell'art. 5, par. 3, direttiva, che prevede che la domanda sia presentata ed esaminata quando i familiari soggiornano all'esterno del territorio dello Stato membro nel cui territorio risiede il soggiornante. Dunque, mentre le domande di ricongiungimento familiare presentate dai rifugiati devono essere esaminate «non appena possibile» dalle autorità degli Stati membri (art. 5, par. 4, comma 1, direttiva 2003/86), questa disposizione non si applica ai beneficiari di protezione sussidiaria<sup>48</sup>.

L'indagine si è concentrata sull'obiettivo della parità di trattamento poiché, se uno degli scopi del regolamento è incoraggiare i beneficiari di protezione internazionale a rimanere nello Stato membro che ha concesso loro protezione, riducendo gli incentivi alla circolazione all'interno dell'UE ovvero i movimenti secondari, questo potrà realizzarsi solo in presenza di effettiva integrazione dei beneficiari la quale, a sua volta, è condizionata dalla realizzazione della parità di trattamento nel contenuto della protezione.

Appare utile richiamare le osservazioni presentate dal Commissario per i diritti umani in ordine al caso *M.A./Danimarca* trattato dalla Corte

---

<sup>47</sup> In base al considerando n. 19, «al fine di non discriminare i familiari in base al luogo in cui la famiglia è stata costituita, la nozione di famiglia dovrebbe includere anche le famiglie costituite fuori dal paese di origine, ma prima dell'arrivo nel territorio dell'Unione».

<sup>48</sup> L'esclusione iniziale dei beneficiari di protezione sussidiaria dall'ambito di applicazione della direttiva sul ricongiungimento familiare può spiegarsi con la circostanza che la direttiva è stata adottata nel 2003 e quindi è precedente al concetto di protezione sussidiaria nel diritto dell'UE. Sebbene la Commissione europea abbia proposto nel 2011 di estendere l'ambito personale della direttiva sul ricongiungimento familiare al fine di includere i beneficiari di protezione sussidiaria, non ha mai formalizzato una proposta per modificare la direttiva.

EDU<sup>49</sup>, in relazione al rifiuto di concedere il ricongiungimento familiare ad un individuo con *status* di protezione temporanea con un permesso di soggiorno rilasciato da meno di tre anni. Nella sua presentazione, l'allora Commissaria, Dunja Mijatović, ha osservato che diversi Stati membri del Consiglio d'Europa, tra cui la Danimarca, hanno introdotto restrizioni che limitano il diritto di ricongiungimento familiare dei beneficiari di protezione sussidiaria o temporanea, mentre tali restrizioni non sono state applicate nei confronti dei rifugiati. La Commissaria, invero, sembra subordinare l'integrazione effettiva del beneficiario di protezione internazionale alla parità di trattamento, ricordando che la giurisprudenza della Corte EDU riconosce il ricongiungimento familiare come un diritto fondamentale perché consente ai rifugiati di riprendere a condurre una vita normale, evidenziando che i beneficiari di protezione sussidiaria o temporanea condividono diverse cruciali caratteristiche con i rifugiati, tra cui la circostanza di non poter essere rimpatriati, di non poter essere ritenuti responsabili di aver lasciato i familiari nel Paese d'origine e di essere soggetti vulnerabili.

Su questa base, la Commissaria ha sottolineato che gli individui che beneficiano di protezione sussidiaria o temporanea devono essere considerati in una situazione simile ai rifugiati per quanto riguarda l'accesso al ricongiungimento familiare. La Commissaria ha inoltre rimarcato gli effetti negativi delle separazioni familiari a lungo termine rispetto ai richiedenti ricongiungimento familiare, ai familiari rimasti nel Paese d'origine, nonché alla società ospitante nel suo complesso.

Tuttavia, contrariamente ad alcune prassi nazionali<sup>50</sup>, lo sviluppo della protezione internazionale in ambito UE punta verso la creazione

---

<sup>49</sup> Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, 22 maggio 2019, cit., nonché Corte EDU 9 luglio 2021, ric. n. 6697/18, *M.A./Danimarca*.

<sup>50</sup> Oltre al caso della Danimarca trattato in *M.A./Danimarca*, sopra citata, si consideri che diversi Stati membri hanno limitato, in fase di attuazione, i diritti dei beneficiari di protezione sussidiaria con riguardo ad es. ai diritti di assistenza sociale, spesso giustificando tali restrizioni con riferimento alla durata più breve della protezione sussidiaria. Si v. ECRE, *Refugee rights subsidizing? Europe's two-tier protection regime and its effect on the rights of beneficiaries*, 2016, reperibile *online*, in particolare p. 6: «Despite two generations of harmonized legislative standards, European countries make widely different determinations as to who needs international protection, what form of protection is needed, and what rights should be

di uno *status* di protezione uniforme che assicuri gli stessi diritti per rifugiati e beneficiari di protezione sussidiaria. Di questa evoluzione dà conto la Corte di giustizia, nella citata sentenza *Alo e Osso* in cui, pur avendo ribadito che il sistema della Convenzione di Ginevra del 1951 si applica solo ai rifugiati, ha sostenuto che il legislatore dell'Unione ha inteso stabilire uno *status* uniforme per tutti i beneficiari di protezione internazionale e che ha, pertanto, scelto di riconoscere ai beneficiari di protezione sussidiaria gli stessi diritti e benefici di cui godono i rifugiati, ad eccezione delle deroghe necessarie e oggettivamente giustificate (punto 32).

Da questo passaggio possiamo ricavare che la Corte non interpreta lo *status* uniforme di protezione come uno *status* giuridico formale a cui sono associati diritti derivati. Piuttosto, essa impiega la nozione di *status* uniforme di protezione per associarvi i diritti e i benefici di cui godono i rifugiati<sup>51</sup>.

La nozione di pari trattamento impiegata sembra basarsi su una concezione formale di uguaglianza<sup>52</sup>. L'uguaglianza formale richiede che situazioni simili debbano essere trattate allo stesso modo a meno che non vi siano ragioni oggettive per non farlo. Così, nella sentenza *E.G.*<sup>53</sup>, richiamando *Alo e Osso*, la Corte ha statuito che la direttiva qualifiche del 2011 riflette l'intenzione del legislatore di istituire uno *status* uniforme a favore dell'insieme dei beneficiari di protezione internazionale, e che esso, di conseguenza, ha scelto di concedere ai beneficiari dello *status* di protezione sussidiaria gli stessi diritti e gli stessi benefici di cui godono i rifugiati, fatte salve le deroghe necessarie

---

attached thereto. The “asylum lottery” has been and remains an inherent flaw in the implementation of the CEAS».

<sup>51</sup> Così S. SALOMON, *op. cit.*, p. 625. Possiamo richiamare allo stesso scopo anche il considerando n. 39 direttiva 2011/95, secondo cui «in risposta alla richiesta del programma di Stoccolma di instaurare uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, e fatte salve le deroghe necessarie e oggettivamente giustificate, ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere riconosciuti gli stessi diritti e gli stessi benefici di cui godono i rifugiati ai sensi della presente direttiva, alle stesse condizioni di ammissibilità».

<sup>52</sup> Più in generale, sul tema della parità di trattamento, G. CONTALDI, *L'evoluzione della normativa comunitaria in materia di parità di trattamento*, in G. CIOCCA (a cura di), *Le pari opportunità nell'ordinamento interno e comunitario*, Macerata, 2008, p. 3 ss.

<sup>53</sup> Corte giust. 18 ottobre 2018, C-662/17, punto 40.

e oggettivamente giustificate. In *Bilali*<sup>54</sup>, la Corte ha esteso le disposizioni sulla revoca dello *status* presenti nella Convenzione di Ginevra sui rifugiati ai beneficiari di protezione sussidiaria, ampliando così l'ambito *ratione personae* della revoca della protezione sussidiaria che figura nella direttiva qualifiche del 2011 e raggiungendo la medesima conclusione di *Alo e Osso* e di *E.G.* Inoltre la stessa Corte, con la sentenza *K e B*, ha statuito che qualora uno Stato membro applichi le disposizioni della direttiva sul ricongiungimento familiare ai beneficiari di protezione sussidiaria, nonostante questi ultimi siano esclusi dall'ambito di applicazione della stessa, ha competenza ad interpretare la direttiva<sup>55</sup>.

Va infine evidenziato che, nonostante le lacune ancora presenti nel regolamento 2024/1347 con riguardo ai contenuti della protezione internazionale, l'unicità della tutela è sempre realizzata tutte le volte in cui affiorano le esigenze di protezione dei diritti umani fondamentali, quali sono quelle sottese al rischio di tortura o di trattamenti inumani o degradanti, a causa della situazione generale nel Paese di origine, e quando il rischio non sia temporaneo ma di carattere permanente o duraturo<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Corte giust. 23 maggio 2019, C-720/17, punto 55.

<sup>55</sup> Corte giust. 7 novembre 2018, C-380/17.

<sup>56</sup> *M.A./Danimarca*, sopra citata, in cui la Corte ha evidenziato che le esigenze di protezione contenute nell'art. 3 CEDU determinano che il trattamento delle richieste di ricongiungimento familiare dei rifugiati debba applicarsi allo stesso modo ai beneficiari di protezione sussidiaria: «furthermore, in the Court's view, the considerations stated in paragraphs 137 and 138 above in regard to the procedural requirements under Article 8 for the processing of family reunion requests of refugees should apply equally to beneficiaries of subsidiary protection, including to persons who are at risk of ill-treatment falling under Article 3 owing to the general situation in their home country and where the risk is not temporary but appears to be of a permanent or long-lasting character» (punto 146).

**ABSTRACT (ITA)**

Il lavoro esamina il contenuto dei diritti e degli obblighi dei beneficiari di protezione internazionale nel regolamento 2024/1347. Muovendo dagli effetti dello *status* di rifugiato e di beneficiario di protezione sussidiaria sul contenuto dei diritti e degli obblighi dei beneficiari, si intende verificare se il nuovo regolamento realizzi il principio della parità di trattamento nel contenuto della protezione internazionale al fine di impedire, tra l'altro, i movimenti secondari. A questo fine, verrà valutato l'impatto del nuovo regolamento sui diritti in materia di integrazione dei beneficiari di protezione internazionale.

**ABSTRACT (ENG)**

This paper deals with the content of the rights and obligations of beneficiaries of international protection under Regulation (EU) 2024/1347. Starting from the effects of refugee status and subsidiary protection status on the rights and obligations of beneficiaries, the paper aims to assess whether the new Regulation implements the principle of equal treatment in the content of international protection, in order to prevent, among other things, secondary movements. To this end, the impact of the new Regulation on the rights related to the integration of beneficiaries of international protection will be evaluated.